



# Etniske minoriteters indflydelses- kanaler

Ole Hammer  
og Inger Bruun

**Magtudredningen**

## **Etniske minoriteters indflydelseskanaler**

## **Magtudredningen**

Folketinget besluttede i marts 1997 at iværksætte en dansk magtudredning eller, som det officielle navn er, En analyse af demokrati og magt i Danmark. Projektet, der forventes afsluttet i 2003, ledes af en uafhængig forskningsledelse.

Magtudredningens forskningsresultater publiceres i en række bøger, som udgives på Hans Reitzels Forlag og i en skriftserie, som udgives af Magtudredningen.

Lise Togeby  
(formand)

Jørgen Goul Andersen    Peter Munk Christiansen

Torben Beck Jørgensen    Signild Vallgård

**Ole Hammer og Inger Bruun**

# **Etniske minoriteters indflydelseskanaler**

**Magtudredningen**

*Etniske minoriteters indflydelseskanaler*  
© Magtudredningen og forfatterne, 2000  
ISBN: 87-7934-846-7

Omslag: Svend Siune  
Tryk: AKA-PRINT A/S, Århus

Magtudredningen  
c/o Institut for Statskundskab  
Aarhus Universitet  
Universitetsparken  
8000 Århus C  
Danmark  
[Magtudredningen@ps.au.dk](mailto:Magtudredningen@ps.au.dk)  
[www.ps.au.dk/magtudredningen](http://www.ps.au.dk/magtudredningen)

Alle rettigheder forbeholdes. Mekanisk, fotografisk eller anden gengivelse af eller kopiering fra denne bog er kun tilladt i overensstemmelse med overenskomst mellem Undervisningsministeriet og CopyDan. Enhver anden udnyttelse er uden forlagets skriftlige samtykke forbudt ifølge dansk lov om ophavsret. Undtaget herfra er korte uddrag til brug ved anmeldelser.

## Forord

Magtudredningen gennemfører en række projekter, der på forskellige måder forholder sig til de etniske minoriteters inddragelse i samfundslivet i Danmark eller til det, man også kunne kalde de etniske minoriteters medborgerskab i Danmark.

Som den første af en sådan række publikationer udgives hermed det af Ole Hammer og Inger Bruun forfattede skrift, *Etniske minoriteters indflydelseskanaler*. Skriftet indeholder for Danmarks vedkommende en ajourføring af oplysningerne i publikationen *Grænser for indflydelse*, som de samme to forfattere i 1992 udarbejdede for Nordisk Ministerråd. Siden 1992 har mange ting vedrørende de etniske minoriteters indflydelseskanaler imidlertid ændret sig, og vi har ment, at det var vigtigt at få en beskrivelse af forholdene, som de er i dag.

Skriftet er forsynet med en række bilag, der indeholder de mere konkrete oplysninger om indflydelseskanalerne, herunder om forholdene i et antal danske kommuner.

Århus, februar 2000

Forskningsledelsen

# Indhold

<b>Kapitel 1. Den demokratiske udvikling efter integrationsloven – et øjebliksbillede.....</b>	<b>9</b>
Begrænset indflydelse.....	10
Ny udvikling på vej .....	12
<b>Kapitel 2. Den historiske udvikling .....</b>	<b>15</b>
Indvandrerforeningerne .....	15
De ny integrationsråd.....	20
Flygtninge.....	21
Dansk Flygtningehjælp .....	22
Dansk Røde Kors.....	23
Ny rollefordeling .....	23
Danske interesseorganisationer .....	24
Mellemløst Samvirke .....	24
DRC .....	25
Faglige foreninger og centre .....	26
Nævnet for Etnisk Ligestilling.....	26
Myndigheder .....	27
Medier.....	29
Det almindelige samfund.....	31
Økonomi.....	32
Nye strategier .....	35
<b>Kapitel 3. Grænser for indflydelse.....</b>	<b>38</b>
<b>Kapitel 4. Foreningsdannelser og samarbejdsformer .....</b>	<b>42</b>
Forventninger .....	43
Samarbejdstemaer.....	46
Kommunikationsproblematikken .....	48

<b>Kapitel 5. Ligebehandling eller diskrimination? .....</b>	<b>51</b>
Fra indvandrere til indbygger .....	53
Et konfliktfyldt arbejdsområde .....	54
<b>Bilag</b>	
Bilag 1. Metode og metodeovervejelser .....	56
Bilag 2. Besvarelser .....	57
Bilag 3. Offentlige puljer og indsatser .....	59
Bilag 4. Bevillingsoversigter (Indenrigsministeriet) .....	63
Bilag 5. Offentlige nævn, råd og centre .....	65
Bilag 6. Landsdækkende indvandrer- og flygtningeorganisationer samt solidaritetsforeninger .....	68
Bilag 7. Danske interesseorganisationer mv. ....	71
Bilag 8. Etniske minoriteters deltagelse i statslige udvalg og ar- bejdsgrupper .....	77
Bilag 9. Kommunalt samarbejde med etniske minoriteter og deres foreninger .....	83
<b>Litteratur .....</b>	<b>93</b>
<b>Om forfatterne .....</b>	<b>95</b>
<b>Udgivelser fra Magtudredningen .....</b>	<b>96</b>



## Kapitel 1

# Den demokratiske udvikling efter integrationsloven - et øjebliksbillede

Den 1. januar 1999 trådte Danmarks første samlede integrationslov i kraft (L474 af 1. juli 1998). Forberedelserne havde stået på i knap 10 år, og formålet var at forbedre integrationsindsatsen for alle - både flygtninge og andre indvandrede - samt at samle ansvaret et enkelt sted, nemlig hos kommunerne. Loven er det seneste resultat af et beslutningsforslag om bedre integration af indvandrere, som første gang blev fremsat i Folketinget i 1990 og vedtaget i 1992 (B65). Det betød, dels at kommunerne overtog ansvaret for integrationen af flygtninge fra Dansk Flygtningehjælp, dels en udvidelse af personkredsen, som kan modtage det særlige introduktionsprogram (omfatter både flygtninge og familiesammenførte under visse omstændigheder), og endelig at indslusningsperioden blev udvidet fra de tidligere 18 måneder til 3 år. Desuden blev der knyttet forskellige andre betingelser til integrationsindsatsen, bl.a. oprettelse af kommunale integrationsråd. Det var også i forbindelse med loven, at den såkaldte introduktionsydelse, som er lavere end den tidligere ydelse, blev introduceret.

Forud var gået et meget grundigt og omfattende udvalgsarbejde i Indenrigsministeriets regi, som først mundede ud i en Bosnier-redegørelse (juli 1995) og senere i en integrationsbetænkning, som er det første samlede statslige forslag til en integrationspolitik (Indenrigsministeriet, 1997). Udvalget var i første omgang relativt snævert sammensat, men blev - efter pres fra flere sider - udvidet til at bestå af repræsentanter for samtlige berørte ministerier, kommunerne, amterne, arbejdsmarkedets parter og de humanitære organisationer (Dansk Flygtningehjælp, Dansk Røde Kors og Mellemløst Samvirke) samt fire repræsentanter fra indvandrerorganisationerne.

Under udvalgsarbejdet blev der indhentet mange informationer, synspunkter og ideer fra folk, som er involveret i integrationsarbejdet, og resultatet hvilede derfor på et meget bredt fagligt fundament. Betænkningen rummede både en grundig gennemgang af reglerne på området, den aktuelle indsats, opgavefordelingen og en lang række forslag til konkrete indsatser samt forslag til en integrationslov.

Trods mange vanskeligheder undervejs lykkedes det at opnå opbakning fra samtlige udvalgsmedlemmer, selvom der på enkelte punkter var nogle mindre forbehold (bl.a. fra Kommunernes Landsforening). Betænkningen repræsenterer således det mest gennemarbejdede og omfat-

tende dokument i nyere dansk indvandrerpolitik og - vel at mærke - bakket op af alle betydningsfulde aktører på området.

Imidlertid skete der kort efter offentliggørelsen et skelsættende ministerskifte i Indenrigsministeriet. Birte Weiss trådte tilbage og blev afløst af Århusborgmesteren, Thorkild Simonsen. Og den nye indenrigsminister benyttede primært betænkningen til at flytte integrationsopgaverne fra Dansk Flygtningehjælp til kommunerne, mens en række af betænkningens øvrige forslag blev tilsidesat. Det fremsatte lovforslag (L155 af 17. december 1997) mødte kraftig kritik fra indvandrerforeningerne og de humanitære organisationer, bl.a. for den nye introduktionsydelse, tvangsbinding af flygtningene i integrationsperioden samt for en nedladende tone i bemærkningerne til lovforslaget.

Ved genfremsættelsen i april 1998 (L60) var tonen ændret, men organisationernes indvendinger var kun i ringe grad blevet fulgt, og det nye lovforslag blev ikke sendt til høring. Da lovforslaget således langt fra levede op til betænkningen eller organisationernes forventninger, skabtes stor frustration, og organisationerne vendte sig i samlet front mod regeringens indvandrerpolitik. Siden har der hersket en kølig stemning mellem interesseorganisationerne og regeringspartierne.

## **Begrænset indflydelse**

Det er på baggrund af denne situation, at der i sommeren 1999 blev gennemført en undersøgelse af de etniske minoriteters adgang til og indflydelse på samfundets beslutninger. Undersøgelsen har omfattet både de etniske minoriteters egne indflydelseskanaler og de danske organisationer og institutioner, som i særlig grad beskæftiger sig med de etniske minoriteters rettigheder. De oplysninger, der indgår i det følgende, bygger dels på spørgeskemaer, der har været sendt ud til organisationer og offentlige institutioner, dels på interviews med centralt placerede personer og endelig på trykt materiale i form af årsberetninger, nyhedsbreve og lignende (se bilag 1).

Undersøgelsen viser, at de etniske minoriteters indflydelse er marginal - både på deres egne vilkår i samfundet og på den almindelige samfundsudvikling. Myndighederne er ganske vist interesseret i at inddrage de etniske minoriteter i konkrete integrationsopgaver, mens mulighederne for at øve indflydelse på centrale indvandrerpolitiske spørgsmål som fx Udlændingeloven er minimale.

På den anden side - viser undersøgelsen - er minoritetsrepræsentanterne mest interesserede i de indvandrerpolitiske spørgsmål, men leverer ikke et kvalificeret modspil til myndighederne.

En anden væsentlig konstatering er, at de danske interesseorganisationer er betydeligt bedre end minoritetsforeningerne til at udnytte de nye muligheder, som opstår i takt med områdets stadig større betydning - ikke mindst når det gælder finansiering af aktiviteter.

Endelig peger undersøgelsen på, at der i disse år sker en klar forskydning af interessen fra de særlige interesseorganisationer til samfundets almindelige magtstrukturer. Den nye integrationslovs bestemmelser om at flytte ansvaret for integrationsindsatsen af flygtninge fra Dansk Flygtningehjælp til kommunerne er et eksempel herpå. Det mindsker på den ene side de særlige interesseorganisationers indflydelse, på den anden side åbner det mulighed for at inddrage flere i indvandrer- og flygtningearbejdet, også de etniske minoriteter selv.

Anskuer man de forskellige parters indflydelse på dansk indvandrerpolitik over en længere periode, kan den især karakteriseres ved:

1. Et stigende ønske om at rådføre sig med de etniske minoriteter om udformningen af regler og - især - at inddrage dem i løsningen af konkrete integrationsopgaver (især på det sociale, beskæftigelsesmæssige, informationsmæssige og kulturelle område).
2. Et begrænset ønske om at inddrage interesseorganisationerne i udformningen af udlændingelovgivningen (fx asyl-, indrejse- og udvisningsbestemmelser).
3. En dominans af danske interesseorganisationer i mangel af tilstrækkeligt modspil fra indvandrerside.
4. At indflydelsen gradvis flyttes fra de særlige interesseorganisationer til de almindelige interesseorganisationer, som i øvrigt har indflydelse i samfundet (fx Kommunernes Landsforening, LO og DA), ligesom myndigheder og andre aktører i integrationsarbejdet i stigende grad anvender enkeltpersoner som rådgivere.

Demokrati er en metode. I samfundets magtstrukturer forventes denne metode indlært fra fødslen og udviklet som en del af den enkeltes opdragelse. Vores undersøgelse viser, at de forskellige former for demokratiudøvelse er kultur- og traditionsbestemte, og at det kræver motivation og uddannelse at udøve demokrati.

Der er i denne sammenhæng grund til at understrege, at der fortsat finder diskrimination sted i det danske samfund - og ikke mindst - at de etniske minoriteter oplever diskrimination (Rosling & Yilmaz, 1993; Ejrnæs & Tireli, 1997; Møller & Togeby, 1999). Samtidig må det konstateres, at det stort set har været umuligt for etniske minoriteter at få indflydelse på områder, som berører vitale dele af den danske samfundsudvikling, hvad enten det drejer sig om deres forhold som *indvandrere* eller som *indbyggere*.

Der er også grund til at understrege, at de etniske minoriteters repræsentanter generelt har vanskeligt ved at finde fodfæste i forhold til samfundets magtstrukturer, selvom de har relativt let ved at skabe medieopmærksomhed.

Som det fremgår af den historiske beskrivelse i næste kapitel, har de etniske minoriteters egne foreninger haft den største indflydelse, når det har drejet sig om de nære og konkrete integrationsopgaver. Hvad angår de landspolitiske spørgsmål, så har de ikke formået at spille nogen væsentlig rolle.

Udlændingeloven (indrejse- og udvisningsbestemmelserne) har altid haft stor opmærksomhed, både hos de humanitære organisationer, hos politikerne og hos mediernes. Men bortset fra en periode i slutningen af 1970'erne og begyndelsen af 1980'erne, hvor der var en række folketingsdebatter om Udlændingeloven, og som sluttede med den store lovrevision i 1983 (L226 af 8. juni 1983), har de frivillige organisationer - bortset fra Dansk Flygtningehjælp og Dansk Røde Kors - ikke haft nævneværdig indflydelse på området. Indflydelsen har begrænset sig til detaljer eller - hvis pressen har været indblandet - enkeltstager, som har kunnet medføre justeringer af lovgivning eller praksis.

Når det gælder integrationspolitikken (vilkårene for opholdet) har mulighederne for indflydelse været større og omfatter flere parter, herunder de etniske minoriteters egne foreninger. De største muligheder for indflydelse har dog ligget på marginale områder mere end på dem, der rører ved det danske samfunds identitet, så som retsopfattelse, rettigheder og pligter og samværsformer. På samme måde har det været lettere at få indflydelse på lokale end på landsdækkende forhold.

Indvandrer-/flygtningedebatten har stået højt på den offentlige dagsorden i mange år. De allerseneste eksempler fra mediedebatten om retten til at bære hovedtørklæde på arbejde eller valg af halalslagtet kød i daginstitutioner viser, hvor følsomt et område vi er inde på.

## **Ny udvikling på vej**

Men en interessant udvikling *kan* være på vej! Den ovenfor omtalte integrationslov rummer - uanset megen berettiget kritik - fire elementer, som kan vise sig at være en demokratisk forbedring:

- a. Ansvar for flygtningenes integration placeres nærmere på borgerne (kommunen overtager ansvaret fra Dansk Flygtningehjælp, som hidtil har varetaget integrationsarbejdet på statens vegne).
- b. Det pålægges kommunerne at indberette om deres aktiviteter til staten (Indenrigsministeriet). Dermed gøres indsatsen mere synlig for offentligheden end tidligere, hvor Dansk Flygtningehjælps lokale afdelinger ganske vist

- indberettede til Dansk Flygtningehjælp, som til gengæld ikke havde den samme detaljerede indberetningspligt, som kommunerne får.
- c. Kommunerne pålægges under bestemte forudsætninger at oprette integrationsråd, som vælger repræsentanter til et landsdækkende råd. I dag findes sådanne råd kun enkelte steder (frivilligt), og de har ikke automatisk adgang til et nationalt råd. Rådet for Etniske Minoriteter, som er det rådgivende organ for indenrigsministeren, vælges i dag af indvandrerforeninger, som ikke nødvendigvis er repræsentative for lokale synspunkter.
  - d. Som en konsekvens heraf vil andre interesseorganisationer end de særlige, humanitære organisationer beskæftige sig mere med området. Det er allerede set med en styrkelse af Kommunernes Landsforenings indsats, ligesom fx LO og DA er mere engageret end tidligere.

Dertil kommer, at:

- e. stadig flere med indvandrerbaggrund finder vej ind i det danske samfund uden om de særlige indvandrerpolitiske kanaler, både i det politiske liv og på arbejdsmarkedet. Selvom der fortsat er tale om et fåtal, er det en udvikling som skaber opmærksomhed (presseomtale)
- f. flere "almindelige" aktører er blevet opmærksomme på deres ansvar i forbindelse med integrationsarbejdet, og man møder en stigende interesse for at påtage sig opgaver (ministerier, kommuner, arbejdsmarkedets parter, uddannelsesinstitutioner, idrætsforeninger, boligforeninger m.fl.)
- g. der er en generel tendens i samfundet til at målrette indsatsen mod særlige grupper, herunder at diskutere virksomhedernes sociale ansvar.

Den nye integrationslov og den almindelige opmærksomhed i samfundet kan således i fællesskab være med til at flytte fokus fra både Dansk Flygtningehjælp, de danske humanitære organisationers og de landsdækkende indvandrerforeningers indflydelse. Og den kan vise sig at skabe grobund for en lokalt forankret demokratisk proces, hvor også "almindelige" foreninger og samfundsinstitutioner deltager.

Hvis denne udvikling viser sig at være korrekt beskrevet, betyder det, at de traditionelle indvandrerrepræsentanter, herunder danske interesse- og solidaritetsorganisationer, taber indflydelse, mens nye aktører med større lokal forankring kan opnå større indflydelse.

Denne udvikling er da også i første omgang modsvaret af, at de landsdækkende interesse- og indvandrerorganisationer på området slutter sig tættere sammen i en fælles front og koncentrerer sig om enkelte, meget markante sager i opposition til staten, hvorved der hverken bliver megen plads til nuancer i debatten eller til samarbejde på tværs af stat og frivillige organisationer. Det gælder primært den forkætrede introduktionsydelse samt enkeltsager på asylområdet (jf. dannelsen af "Netværket for ændring af Integrationsloven").

På det lokale plan oplever man til gengæld flere initiativer til nye samarbejdsformer, så som fædregrupper o.l. Og man oplever det offentlige system og andre aktører involvere sig mere i de konkrete opgaver.

## Kapitel 2

# Den historiske udvikling

I midten af 1960'erne, da de første arbejdskraftindvandrere fra Tyrkiet og Jugoslavien begyndte at komme til Danmark, oprettede den private organisation People to People en særlig tolke- og rådgivningstjeneste i København. Selv oprettede fremmedarbejderne klubber, hvor de (enlige mænd) hjalp hinanden med nyt hjemmefra, socialt samvær og informationer om det nye land. Der var primært tale om hjemstavnsforeninger, som ikke – ud over at hjælpe landsmænd til deres rettigheder - beskæftigede sig med politisk indflydelse i det danske samfund. I 1971 begyndte udgivelsen af *Fremmedarbejderbladet*, som - med støtte fra Dansk Arbejdsgiverforening, LO, SID og Arbejdsministeriet - informerede fremmedarbejderne på deres respektive sprog (tyrkisk, serbokroatisk og urdu) om deres rettigheder i det danske samfund. *Fremmedarbejderbladet* blev lidt efter lidt en af de væsentligste informationskanaler for arbejdskraftindvandrerne samt en nyttig kilde for den danske presse og udgjorde også en af de første spirer til interessevaretagelse, idet medarbejderne - hvoraf de fleste havde indvandrerbaggrund - involverede sig i forenings- og indvandrerpolitiske aktiviteter.

Mellemføleligt Samvirke (MS) hørte også til blandt de organisationer, som fra starten af arbejdskraftindvandrernes ankomst beskæftigede sig med deres rettigheder, primært gennem solidaritetserklæringer og enkelte publikationer og debatmøder om emnet. Da *Fremmedarbejderbladet* (som i øvrigt havde til huse hos MS) blev lukket i 1977, havde MS kort forinden etableret en stilling som minoritetskonsulent, hvis fornemste opgaver var at bygge bro mellem arbejdskraftindvandrerne, deres foreninger og det danske samfund, arrangere debat- og informationsmøder samt forsøge at påvirke myndighedernes holdninger gennem politiske kontakter. Denne indsats blev dog nedlagt igen allerede efter to år på grund af pengemangel, men det særlige bibliotek med litteratur om indvandrerspørgsmål (MS Indvandrerdokumentation) blev grundlagt i denne periode og fortsatte med støtte fra Kulturministeriet. Også tidskriftet *Dokumentation om Indvandrere* grundlægges på dette tidspunkt (udkom uafbrudt med fire numre om året i 20 år frem til 1998).

### Indvandrerforeningerne

Fra kredsen omkring *Fremmedarbejderbladet* opstod i 1976 Indvandrernes Fællesråd (dengang Gæstearbejdernes Fællesråd) med den tyrkiske, den jugoslaviske og den pakistanske forening i spidsen. Den direkte

anledning var en betænkning fra Socialministeriet om *Udenlandske arbejdstagere og deres familiers sociale og samfundsmæssige rettigheder i Danmark* (Socialministeriet, 1976), som indvandrerne ikke havde haft nogen indflydelse på udformningen af - og som langt fra tilfredsstillede deres integrationsbehov. Betænkningen blev i øvrigt aldrig anvendt som grundlag for lovgivning på området.

Indvandrerens Fællesråd gik efter nogle år til i interne konflikter, og INDSam (Indvandrerforeningernes Sammenslutning i Danmark) blev dannet i 1981 som en græsrodsorganisation med en bredere vifte af medlemsforeninger.

Kort efter (fra 1983) opretter regeringen et kontaktorgan til indvandrerforeningerne, Indvandrerrådet (nu: Rådet for Etniske Minoriteter) med det formål at give indvandrerne mulighed for at kanalisere deres synspunkter frem gennem ét fælles organ. Rådet består af 14 indvandrerrepræsentanter, valgt af og blandt de tilskudsberettigede foreninger og med en kontorchef fra Indenrigsministeriet som formand. Rådet inddrages (efter selv at have forlangt det) i arbejdet med Indenrigsministeriets rapport om integration (1990), men i protest og utilfredshed med resultatet udarbejder de (med hjælp af danske skribenter) en alternativ rapport, som ministeriet overtales til at trykke og udgive parallelt med den officielle rapport.

INDSam fører en omtumlet tilværelse med konstante konflikter mellem de toneangivende medlemsforeninger/personer og med stærke lommeismer. I 1987 ansætter INDSam med penge fra Undervisningsministeriets 10-punktsprogram den første danske, lønnede rådgiver, og foreningen oplever i de næste par år en oplomstringsperiode med større gennemslagskraft i medierne, bedre økonomi og med mange kontakter til det danske samfund. Bl.a. spiller organisationen en væsentlig rolle ved løsningen af konflikten mellem de såkaldte "Grønjakker" i Københavns Nordvestkvarter og de lokale indvandrere. Bladet *Indvandrer* (senere *Etnica*) grundlægges på dette tidspunkt.

Også INDSam møder kritik fra egne kredse, og i 1995 bryder en gruppe ud og danner en ny paraplyorganisation, POEM (Paraply Organisation for Etniske Minoriteter). POEM er dog endnu ikke kommet til at spille nogen væsentlig rolle i den indvandrerpolitiske debat. Derimod oplever INDSam igen en oplomstringsperiode i slutningen af 1990'erne. Og også denne gang sker det med dansk bistand. INDSam indtager en række selvstændige synspunkter, figurerer ofte i medierne og modtager en relativ stor økonomisk støtte fra Indenrigsministeriet. Samtidig går organisationen aktivt ind i en række konkrete opgaver, bl.a. med lektielæsning, lokalt politisamarbejde i forbindelse med ungdomsbanderne,



krisetelefonlinie mv. I slutningen af 1999 danner INDSam og POEM en paraplyorganisation til at samle de to foreningers arbejde.

I 1995 oprettede Københavns kommune efter flere års pres fra indvandrerkræde et "indvandrermedborgerhus" i den nedlagte skole på Nørre Allé på Nørrebro, midt i et af byens indvandrer-tætte områder. Med en dansker i spidsen lykkes det at gøre dette hus til et aktivt samlingssted for en række mindre indvandrer- og solidaritetsforeninger, projekter mv., samtidig med at huset benyttes til mere udadvendte arrangementer på linie med andre medborgerhuse. Huset søger på denne måde at kombinere funktionen som arnested for indvandrerpolitiske miljøer og et mødested i lokalområdet. Tilsvarende initiativer ses i flere provinsbyer, bl.a. Århus, Aalborg og Holstebro.

Mange indvandrerforeninger lever imidlertid deres eget liv uden den store opmærksomhed fra de danske omgivelser. Som vi viste i en tidligere undersøgelse af de nordiske indvandrerforeningers indflydelseskanaler (Bruun & Hammer, 1992), findes en lang række foreninger, klubber mv. omkring religiøse, sociale, kulturelle, sportslige eller andre funktioner, som samler sig om den pågældende gruppe uden at involvere sig med det danske samfund eller indvandrerpolitiske spørgsmål i øvrigt.

På samme måde fungerer en række hjemstavnsvævede netværk fortsat, primært for de ældre, førstegenerationsindvandrere eller flygtninge, ligesom venskabsforeninger i forhold til et bestemt land også stadig er aktive, primært på det kulturelle og oplysende område. I undersøgelsen fra 1992 opdelt vi foreningerne i:

#### *a. Indvandrerpolitiske foreninger*

Deres formål er at forbedre de etniske minoriteters levevilkår, skabe kontakt til det omgivende samfund samt øve indflydelse på den lokale, landsdækkende og/eller europæiske udlændingepolitik. De indvandrerpolitiske foreninger fungerer (lokalt) ofte som samlings- og rådgivningssteder. Hertil kommer de "smalle" foreninger, som kvindeforeninger o.l.

#### *b. Kulturelle foreninger og trossamfund, herunder moskeer, koranskoler og friskoler*

Nogle af disse foreninger lægger vægt på kontakten til det danske samfund, andre på udviklingen af egen kulturel, sproglig og religiøs baggrund. Mange af den sidste gruppe lever deres eget liv uden større opmærksomhed fra det danske samfund.

#### *c. Solidaritetsforeninger*

Der er to typer af solidaritetsforeninger: a) foreninger, som primært arbejder i forhold til den politiske situation i hjemlandet (etnisk/nationalt opdelt) -

oftest dannet af flygtningegrupper - og b) foreninger, som primært arbejder inden for det hjemlige eller europæiske antiracistiske arbejde (tværnationale og ofte oprettet på initiativ af danskere).

#### *d. Idrætsforeninger*

Nationalitetsbestemte, oprettet omkring bestemte sportsgrene og organiseret under Danmarks Idrætsforbund (DIF) eller Dansk Arbejder Idræt (DAI).

#### *e. Ungdomsforeninger*

Nationalitets- og geografisk bestemte, oftest lokale. Til denne kategori hører også de mere løst organiserede ungdomsgrupper.

#### *f. Væresteder*

Samlingssteder, hvor man kan mødes med landsmænd omkring te, spil, tv mv. og udveksle informationer og råd. Der foregår desuden en del uformel rådgivning, ofte bundet til lokalområder i hjemlandet e.l. Ofte kombineret med religiøse eller kulturelle foreninger. Den ældste foreningstype blandt de etniske minoriteter.

Denne opdeling er fortsat relevant. Det samlede antal kendes ikke, men 184 foreninger, fordelt på ovenstående kategorier, er medlem af Indvandrernes Repræsentantskab (april 1999), som vælger medlemmer til Rådet for Etniske Minoriteter, og som har mulighed for at søge økonomisk støtte fra Indenrigsministeriet (se senere). Knap 2/3 af disse foreninger har adresse i det storkøbenhavnske område, mens 15% kommer fra Århus. Det skal dog bemærkes, at man ikke kan få tilskud til religiøse aktiviteter, hvorfor koranskoler, friskoler og moskeer ikke er med i tallet, ligesom de færreste væresteder søger støtte fra Indenrigsministeriet. Det skønnes, at der findes et par hundrede religiøst funderede foreninger o.l.

Af svarene fra kommunerne fremgår det bl.a., at man mange steder forsøger at samarbejde med disse foreninger og tillægger dem en stor betydning for kontakten til de etniske minoritetsmiljøer. Mange af disse foreninger vil da også komme til at danne ryggrad i de kommende kommunale integrationsråd (se bilag 9).

1990erne karakteriseres også ved, at de unge (anden generation) begynder at blive indvandrerpolitisk aktive, og en dansk afdeling af den europæiske ungdomsorganisation, CEMYC dannes. CEMYC opsuger en række af de unge - ofte universitetsstuderende - med såvel indvandrer- som flygtningebaggrund og bliver i en periode en aktiv partner, ikke mindst for sociale myndigheder, som ønsker hjælp til de generationsproblemer, som i stigende grad kommer til at dominere debatten. Men heller ikke CEMYC formår at holde dampen oppe.

Et andet initiativ, UNGsam med udgangspunkt i INDSam opretter en kriselinie for unge med indvandrerbaggrund og får i en kort periode megen mediebevågenhed og økonomisk støtte og opsøges samtidig af mange sagsbehandlere om hjælp og rådgivning. UNGsam opløses dog efter et par år på grund af indre stridigheder.

En særlig foreningskategori, som ikke figurerede i 1992-undersøgelsen, er faglige sammenslutninger som fx Netværk i Fagbevægelsen (NIF), Fællesforeningen af Socialarbejdere fra Etniske Minoriteter i Danmark, Akademikere for Etnisk Ligestilling (AKELIN), Organisationen af Pakistanske Studerende og Akademikere (OPSA) o.l. På samme måde ser man fædregrupper mv. dukke op, specielt i miljøer med hårdt belastede unge med indvandrerbaggrund.

Det stigende antal døgnkiosker, grønthandlere, grillbarer, restauranter mv., som ejes af etniske minoriteter, hører også til den del af de etniske minoritetsmiljøer, som er netværksskabende og udgangspunkt for deltagelsen i det danske samfundsliv. Disse forretninger har desuden betydning for påvirkningen af den danske befolknings holdning til etniske minoriteter og fremmede kulturer.

Det nuværende Råd for Etniske Minoriteter (tidligere Indvanderrådet), som mødes ca. 12 gange om året, rådgiver i princippet regeringen (indenrigsministeren) i alle indvandrerspørgsmål og kan af egen drift tage alle relevante spørgsmål op. Rådet oplever imidlertid kun ringe lydhørhed for sine synspunkter og lever gennem årene en frustreret tilværelse og kritiserer bl.a. Indenrigsministeriet for ikke at yde den tilstrækkelige sekretariatsbistand. Ministeriet oplever på sin side, at Rådet ikke leverer kvalificeret modspil og gennemslagskraft, og ministeren vælger derfor i forbindelse med gennemførelsen af Folketingets beslutningsforslag om bedre integration (B65 fra 1992) at oprette Nævnet for Etnisk Ligestilling med repræsentation fra både dansk og etnisk minoritetsside (omtales andetsteds).

På det europæiske plan involverer EU-kommissionen sig flere gange i konkrete aktiviteter, både med støtte til europæiske netværk og med støtte til konkrete projekter. I begyndelsen af 1990'erne oprettes eksempelvis Migrant Forum med repræsentanter for EU-landenes indvandrerforeninger, og i kølvandet på Det europæiske År mod Racisme (1997) støttes et netværk af antiracistiske interesseorganisationer – begge med hovedsæde i Bruxelles. Stadig flere bilaterale kontakter etableres, og der etableres også forskellige informationsnetværk, som dog ikke alle har lige lang levetid (oftest projektfinansieret).

Mange indvandrer- og flygtningegrupper har fortsat nære relationer til hjemlandet. Selvom denne undersøgelse ikke omfatter disse relatio-

ner, har vi alligevel fået et klart indtryk af, at solidaritetsarbejdet i forhold til hjemlandene fortsat trives (fx chilenerne, irakere, iranere, kurdere, palæstinensere m.fl.), ligesom relationerne blandt religiøse grupper opretholdes.

## **De nye integrationsråd**

Da den nye integrationslov vedtages i 1998 med en bestemmelse om oprettelse af lokale integrationsråd, som bl.a. fremover skal vælge repræsentanter til Rådet for Etniske Minoriteter, protesterer de nuværende rådsmedlemmer kraftigt, men uden held.

I høringssvarene er der generel tilfredshed med, at der etableres en dialog mellem de involverede parter. Men indvandrerorganisationerne, de humanitære organisationer og Nævnet for Etnisk Ligestilling kritiserer i stærke vendinger forslaget om lokale integrationsråd for at være udemokratisk, fordi dets medlemmer skal udpeges af kommunalbestyrelserne. Især Rådet for Etniske Minoriteter er kritisk over for rådernes sammensætning og reelle indflydelse.

Integrationsråd skal oprettes i kommuner, hvor flere end 50 personer over 18 år fremsætter skriftlig anmodning herom. Indenrigsministeriet fremhæver i en sammenfatning af høringssvarene, at formålet er at sikre en vis tilslutning blandt borgerne i kommunen (Hvidbog vedr. lov nr. 474 af 1. juli 1998 - Integrationsloven). Integrationsrådene skal bestå af mindst syv medlemmer med bopæl i kommunen, og medlemmerne udpeges af kommunalbestyrelsen.

Formålet med rådene er ifølge Indenrigsministeriet dels at sikre kvalificeret rådgivning og modspil ved kommunernes varetagelse af integrationsopgaven og dels at udgøre en integrationsfremmende faktor ved at inddrage flygtninge og indvandrere i beslutningsprocessen. Indenrigsministeriet forventer i den forbindelse, at kommunalbestyrelserne vil udpege medlemmerne fra lokale flygtninge- og indvandrerforeninger eller blandt tilsvarende personer i kommunen. Herudover udpeges medlemmer blandt personer med tilknytning til arbejdsmarkedets parter, skolebestyrelser og lokale foreninger i kommunen. Kommunalbestyrelsen kan udpege et eller flere medlemmer af rådet som repræsentanter for kommunen, herunder personer som besidder en særlig sagkundskab på integrationsområdet.

Mange kommuner er i gang med forberedelserne til at oprette integrationsråd. En opgørelse fra Indenrigsministeriet (19. oktober 1999) viser, at 12 kommuner indtil nu har oprettet integrationsråd. Det drejer sig om Albertslund, Gentofte, Hanstholm, Holstebro, Horsens, Ikast, Ishøj, Lyngby-Tårnbæk, Randers, Ringsted, Silkeborg og Odense kommu-

ner. 18 kommuner er på vej til at oprette integrationsråd: Ballerup, Farum, Fredericia, Frederikshavn, Haslev, Helsingør, Herning, Holbæk, Høje Taastrup, København, Middelfart, Roskilde, Rødby, Slagelse, Vejle, Værløse, Aalborg og Århus. I Indenrigsministeriet forventer man, at ordningen kan få samlet virkning fra det nye år.

Oprettelsen af et indvandrerråd i Lyngby-Tårnbæk vakte opmærksomhed og blev stærkt kritiseret - ikke mindst fra de humanitære organisationer og de etniske minoriteter - da det udelukkende bestod af danske medlemmer. Kommunens forklaring var dog, at de ikke havde kontakt med de etniske minoriteter. Men i andre kommuner, hvor der er oprettet integrationsråd eller påtænkes oprettet integrationsråd, synes nogle af bekymringerne tværtimod at være, hvordan man får de etniske minoriteter repræsenteret, samt hvordan dialogen med foreningerne kan etableres. I nogle kommuner sammensættes rådene ved valg, i andre kommuner udpeges medlemmerne af kommunalbestyrelsen (se bilag 9).

## **Flygtninge**

De tidlige flygtningegrupper fra Østeuropa (primært fra Ungarn, Tjekkoslovakiet, Polen og Sovjetunionen) involverer sig stort set ikke i det flygtningepolitiske arbejde. Det overlades til Dansk Flygtningehjælp, som både tager sig af integrationsopgaverne og støtter flygtningenes kultur- og fritidsaktiviteter. Mange af disse flygtningegrupperes aktiviteter foregår således i tilknytning til Dansk Flygtningehjælp samt i egne, lukkede kredse (fx de mange jødiske flygtninges samvær).

Med de chilenske flygtninges ankomst fra 1973 oplever vi en mere politisk engageret flygtningegruppe, men deres aktiviteter er vendt mod hjemlandet og mod drømmen om at kunne vende tilbage til et frit land. Det samme gælder fx de kurdiske eller palæstinensiske flygtninge, der dog også deltager i det danske (parti)politiske liv.

Enkelte flygtninge eller flygtningeforeninger slutter sig til INDSam og deltager ad denne vej i det indvandrerpolitiske arbejde, men det er først fra slutningen af 1980'erne, man oplever et bredere indvandrerpolitisk engagement i flygtningekredse. Et eksempel er indvandrerkvindekonferencen i 1989, et andet er de særdeles aktive somaliske foreninger, et tredje kunne være de forskellige fædregrupper eller foreninger af unge med etnisk minoritetsbaggrund.

I samme periode intensiverer Dansk Flygtningehjælp sin støtte til oprettelsen af selvstændige, lokale flygtningeforeninger og -væresteder samt til kulturelle og oplysningsaktiviteter med udgangspunkt i flygtningenes egne interesser.

## *Dansk Flygtningehjælp*

Flygtningene havde allerede tilbage fra 1956 - med ankomsten af de ungarske flygtninge - Dansk Flygtningehjælp som navlestreng til det danske samfund. Dette arbejde fortsatte og blev udviklet væsentligt, især i forbindelse med de chilenske og vietnamesiske flygtninges ankomst i 1970'erne og senere med den relativt store gruppe af flygtninge fra Mellemosten i 1980'erne. Ankomsten af de 17.000 bosniske flygtninge i begyndelsen af 1990'erne - den største enkeltgruppe siden de tyske flygtninge ved slutningen af 2. verdenskrig - bliver den (foreløbig) sidste store opgave, Dansk Flygtningehjælp påtager sig som eneentreprenør i det hjemlige flygtningearbejde.

Dansk Flygtningehjælp er en frivillig (privat) organisation og har som paraplyorganisation for 12 (og fra midten af 1990'erne 22) humanitære og folkelige organisationer en bred forankring i det danske samfund, også når det gælder de "gamle" flygtningegrupper (via Mosaik Trossamfund og Caritas), mens de nyere flygtningegrupper (dvs. flygtninge uden for Østeuropa) ikke er repræsenteret i organisationen. Med udvidelsen i midten af 1990'erne bliver INDSam repræsenteret.

Dansk Flygtningehjælp støtter fra starten i 1956 flygtningenes integration i samfundet med rådgivning og vejledning, bosætning og etablering, danskundervisning og samfundsorientering, udslusning til uddannelse eller beskæftigelse mv. Organisationen påtager sig gennem årene en stadig mere omfattende forvaltningsopgave, idet Dansk Flygtningehjælp først på ad hoc-basis og senere gennem paragraffer i Bistandsloven er ansvarlig for udbetaling og afgørelser af sociale ydelser og andre integrationsforanstaltninger for flygtningene.

Samtidig sidder Dansk Flygtningehjælp med i Flygtningenævnet, der afgør asylsager, ligesom organisationen repræsenteres hver gang, der nedsættes udvalg og arbejdsgrupper på området (både når det gælder Udlændingeloven, og når det gælder integrationssspørgsmål). Dansk Flygtningehjælp er også en central - og i mange år den eneste væsentlige - kilde til oplysninger for pressen.

Endelig varetager organisationen informationsopgaver om flygtningesagen (nationalt og internationalt) og kultur- og fritidsarbejdet i forhold til lokalområderne, hvor flygtningene bor, herunder støtte til foreningsdannelser og kulturelle aktiviteter. Det internationale hjælpearbejde udgør en anden stor, selvstændig funktion i organisationen.

Da flygtningetallet i midten af 1990'erne er på sit højeste, forvalter Dansk Flygtningehjælp ca. 1,7 mia. kr. via Finansloven. På samme tidspunkt er Mellemfolkeligt Samvirkes minoritetsbudget - som den største

organisation i øvrigt i det hjemlige minoritetsarbejde - ca. 5 mio. kr., men som kludetæppefinansiering.

I forbindelse med den nye integrationslov gennemfører organisationen en slankekur og koncentrerer sig samtidig om at udvikle særlige tilbud til kommuner, som ikke selv er i stand til at varetage (hele) integrationsopgaven, ligesom der satses på at tilknytte lokale frivillige til arbejdet. Man forsøger ganske enkelt at genopbygge den oprindelige profil som *frivillig* organisation.

Dansk Flygtningehjælp repræsenterer i mange år det eneste sted, hvor der sker en egentlig professionalisering af integrationsarbejdet og faglig og karrieremæssig udvikling af de ansatte. Senere ser man også i nogen grad denne udvikling på skoleområdet, inden for danskundervisningen for voksne og - i mindre grad - inden for det sociale og socialpædagogiske område. Først med dannelsen af Udlændingestyrelsen og Indenrigsministeriets Udlændingeafdeling i begyndelsen af 1990erne har jurister, økonomer o.l. mulighed for at gøre karriere på udlændingeområdet.

### *Dansk Røde Kors*

Efterhånden som antallet af asylansøgere vokser, får Dansk Røde Kors - som i forvejen er aktivt involveret i det internationale flygtningearbejde og medlem af Dansk Flygtningehjælp - overdraget opgaven med at huse asylansøgerne, mens deres sager behandles. Med de bosniske flygtninges ankomst bliver denne opgave væsentligt større, og der fremføres på ny krav om, at asylansøgerne kan gøre sig nyttige og lære noget i ventetiden. Herved opstår nye samarbejdsrelationer mellem de centrale myndigheder, Dansk Røde Kors, Dansk Flygtningehjælp og lokalsamfundene. Asylansøgerne eller de etniske minoriteters foreninger er ikke involveret i denne udvikling, selvom man ser mange aktive landsmænd til asylansøgerne deltage i det konkrete arbejde.

### *Ny rollefordeling*

Der opstår i slutningen af 1980erne og begyndelsen af 1990erne fra stadig flere sider ønsker om at ændre Dansk Flygtningehjælps rolle og udvikle nye integrationsformer, som både involverer kommunerne og andre relevante aktører. Et af de mest konkrete eksempler er Bosnierloven fra 1995, som giver kommunerne mulighed for at overtage integrationsarbejdet for de bosniske flygtninge. Forinden har enkelte kommuner gennemført forsøg med en ændret rollefordeling, uden at det dog får afgørende gennemslagskraft. Bl.a. gennemfører Herlev kommune et forsøg med at modtage flygtninge efter en ny model, hvor kommunen og

Dansk Flygtningehjælp påtager sig opgaven i fællesskab, men organiseret af kommunen. Forsøget møder imidlertid ikke den store begejstring hos Dansk Flygtningehjælp. Måske netop derfor kommer forandringerne i den nye integrationslov bag på mange, ikke mindst i Dansk Flygtningehjælp.

Dansk Flygtningehjælp, som under arbejdet med integrationsbetænkningen har ytret betydelig betænkelighed ved at overlade integrationsansvaret til kommunerne, indstiller sig hurtigt på den nye situation. Organisationen må skille sig af med mere end 600 medarbejdere i løbet af en kort periode, men begynder samtidig at udvikle en ny rolle, dels som konsulentvirksomhed over for kommuner, der ønsker hel eller delvis hjælp til integrationsarbejdet, dels ved at opbygge et netværk af frivillige til støtte for det lokale integrationsarbejde - efter nogenlunde samme model, som man kender fra Dansk Røde Kors' eller Kræftens Bekæmpelses besøgstjenester. I løbet af første halvdel af 1999 er mere end 2.000 mennesker involveret i dette arbejde, adskillige af dem med flygtningebaggrund.

I stedet opbygger Kommunernes Landsforening et selvstændigt integrationskontor, som kan rådgive kommunerne om integrationsopgaven. I samme periode har Dansk Flygtningehjælp indgået aftaler med kommuner for mere end 40 mio. kr. Samtidig øger organisationen sin indsats på det internationale område, hvor budgettet i 1999 overstiger 100 mio. kr.

## **Danske interesseorganisationer**

### *Mellemfolkeligt Samvirke*

I 1989 genoptager Mellemfolkeligt Samvirke (MS) sin virksomhed på minoritetsområdet efter en henvendelse fra en gruppe engagerede danskere. Med startstøtte fra Egmont Fonden og kort efter fra Socialministeriets SUM-midler (Sociale Udviklingsmidler) ansættes en konsulent, som sammen med MS Indvandrerdokumentation (Minoritetsbiblioteket) i løbet af relativ kort tid formår at gøre MS til den førende danske organisation på området (når man ser bort fra Dansk Flygtningehjælp) med dokumentation, informationsformidling, strategiudvikling og politikformulering, herunder synliggørelse af problematikken i offentligheden.

Blandt de mere markante aktiviteter er *Nyhedsbrev om indvandrere og flygtninge*, som bliver en central nyhedskilde for alle, som ønsker at følge området; de årlige sensommertræf, som skaber åbne debatfora; statistikker og andre konkrete dokumentationer, der udgives i tidsskriftserien *Dokumentation om Indvandrere* eller som selvstændige lærebø-



ger; metodeudvikling som fx inden for etnisk personalepolitik; samt hvidbøger med organisationens bud på indvandrerpolitikken.

Organisationen udvikler en samarbejdsstrategi sideløbende med Indenrigsministeriets gennemførelse af B65 (se nedenfor) som en flerstrengt model, der bygger på: 1) at levere grundig og korrekt information/dokumentation, 2) gøre indvandrerspørgsmål synlige, 3) udarbejde strategi- og politikudspil, 4) skabe rum for debat, 5) have en selvstændig kritisk holdning (både uafhængig af de etniske minoriteter og af myndigheder). MS understreger hermed på den ene side sin solidaritet med de etniske minoriteters kamp for rimelige vilkår i det danske samfund, og på den anden side at minoritetsspørgsmål er samfundsspørgsmål, som alle dele af samfundet bør tage del i og danne sig sine selvstændige holdninger til.

Denne linie medfører på den ene side en bred anerkendelse for organisationens arbejde, hvor enhver - uanset egen holdning - kan hente troværdige informationer, råd og vejledning, samtidig med at organisationen markerer selvstændige (indvandrerpolitiske) synspunkter. På den anden side oplever flere indvandrerorganisationer en frustration over ikke at få en entydig hjælp og opbakning til at føre *deres sag* frem. Der er således ikke tale om et talerør for de etniske minoriteter, men om en selvstændig (og meget aktiv) aktør i forhold til *sagen*.

Fra slutningen af 1997 skifter MS strategi, idet organisationen dels nedprioriterer dokumentations- og informationsarbejdet, dels opprioriterer solidaritetsarbejdet og samtidig lader sig benytte som talerør for indvandrerforeningernes synspunkter. Dette skift sker samtidig med ministerskiftet i regeringen, hvor Birte Weiss afløses som indenrigsminister af Thorkild Simonsen, ligesom der i organisationen sker væsentlige personaleudskiftninger. Men skiftet har ikke sine begrundelser i ministerskiftet, men i organisationens generelle ønske om at nedtone og ændre engagementet og fokusere mere på solidaritetsarbejde og mindre på selve integrationsarbejdet.

## DRC

Blandt solidaritetsforeningerne er det især Dokumentations- og Rådgivningscentret om Racediskrimination (DRC) fra 1994, der gør sig bemærket med sin direkte og meget pågående stil. DRC er da også i stand til at opsamle en del af den utilfredshed med det danske samfunds diskriminerende adfærd over for fremmede, som findes rundt omkring. DRC beskæftiger sig med enkeltsager, hvor etniske minoriteter føler sig diskrimineret. DRC får - især i de første år - megen medieopmærksomhed, men kun ganske få sager fører til egentlig afgørelse til fordel for de

implicerede etniske minoriteter. Organisationen opnår gennem årene en relativ betydelig økonomisk støtte (se bilag 4).

### *Faglige foreninger og centre*

I faglige sammenhænge oplever man en stadig større forståelse for det antiracistiske arbejde og den flerkulturelle dimension i integrationsarbejdet. Inden for såvel voksenundervisningen som undervisningen af børn med etnisk minoritetsbaggrund er der i mange år foretaget en særlig indsats, herunder efteruddannelse og metodeudvikling. Når det gælder undervisningen af børn, er der desuden ansat en del lærere og andre med etnisk minoritetsbaggrund.

Det samme gælder inden for det sociale og det socialpædagogiske arbejdsområde, mens boligområdet først oplever denne udvikling med Byudvalgets arbejde fra midten af 1990'erne. Her opretter Boligselskabernes Landsforening i samarbejde med MS, Dansk Flygtningehjælp og INDSam et særligt Center for Tværkulturelt Boligarbejde til at støtte boligområderne og folk i boligbevægelsen på samme måde, som der allerede er oprettet centre for voksenundervisning og undervisning af tosprogede børn.

Derimod oplever man det vanskeligere på det sociale område, hvor de sociale udviklingscentre, som er oprettet med støtte fra Socialministeriet, får pålæg om at beskæftige sig med den etniske dimension i deres arbejde. Af det materiale, der er indsamlet i forbindelse med nærværende undersøgelse, kan man konstatere, at centrene kun i begrænset omfang har levet op til dette mandat.

### *Nævnet for Etnisk Ligestilling*

Nævnet oprettes i 1994 med det formål at fremme den etniske ligestilling i det danske samfund. Folketinget vedtager en særlig lov, der både skal give Nævnet et bredt arbejdsområde og en sammensætning, der sikrer indvandrerorganisationerne, de danske humanitære organisationer og de kommunale og faglige organisationer indflydelse (L466 af 30. juni 1993). Sekretariatet placeres i tilknytning til Indenrigsministeriet.

Nævnet har således som udgangspunkt et bredt grundlag at arbejde på, men løber fra starten ind i kommunikationsvanskeligheder, primært mellem indvandrersiden og den danske side. Indvandrersiden har vanskeligt ved at forstå, at de danske organisationsrepræsentanter ikke uden videre kan bakke deres synspunkter entydigt op. Flertallet af de danske repræsentanter finder på deres side ikke en farbar måde at løse kommunikations- og forventningsbarriererne på, og da sekretariatsbemandin-

gen er meget sparsom og begrænset af ansættelsesforholdet i Indenrigsministeriet, kommer Nævnet reelt aldrig rigtigt i gang.

I 1997 fremsætter indenrigsministeren en revision af loven, som dels skal sikre Nævnet et selvstændigt og slagkraftigt sekretariat, dels give ministeren mulighed for personligt at udpege flere medlemmer. Endelig øges antallet af etniske minoritetsrepræsentanter til at udgøre halvdelen af det samlede antal medlemmer (L408 af 10. juni 1997).

Det nye nævn træder i funktion den 1. januar 1998 - efter minister-skiftet - og søger hurtigt at definere den offentlige samvittighed og moral vedrørende etnisk ligestilling. Desuden kommer et tidligere debatteret spørgsmål om oprettelse af et klageorgan for enkeltsager til at fylde meget i Nævnets arbejde, og samtidig anvendes megen tid på at diskutere, hvem medlemmerne repræsenterer. Et flertal af Nævnets medlemmer enes efterhånden om at tilsidesætte organisationsinteresser til fordel for fælles standpunkter (uanset at flere af dem er udpeget som organisationsrepræsentanter), og der bliver - sådan som man kan læse det af Nævnets referater - ikke megen plads til afvigende synspunkter. Dansk Arbejdsgiverforenings repræsentant er generelt i mindretal, ligesom LOs repræsentant ofte siger fra, når det gælder spørgsmål om arbejdsmarkedet.

I løbet af denne debat bliver det stadig mere tydeligt, at det nye nævn mere opfatter sig som en solidaritetsorganisation til varetagelse af etniske minoritetsinteresser og i mindre grad som den brobygger, der skulle forene og skabe dialog mellem forskellige synspunkter.

Samtidig arbejder Nævnet dog på at opbygge et bredere kontaktnet, både til det politiske system, til myndigheder og til arbejds- og samfundslivet med henblik på at motivere alle dele af samfundet til at deltage i arbejdet med at fremme den etniske ligestilling. Især videreførelsen af en stafet-ide, som involverer meningsdannere og aktører på forskellige samfundsområder, er en vigtig aktivitet.

Dette kan sammen med opbygningen af en større erfaring i denne form for nævnsarbejde vise sig at være en konstruktiv vej for Nævnet.

## **Myndigheder**

Efter indførelsen af indvandringsstoppet tilbage i november 1970 bekymrede myndighederne sig primært om at regulere indrejsereglerne for pårørende til herboende indvandrere (familiesammenføringsreglerne). I 1969 var der nedsat et udvalg under Arbejdsministeriet til at belyse vilkårene for (primært de enlige) arbejdskraftindvandrere (B589, 1971). Samtidig oprettede Socialministeriet en telefontolkeservice og social rådgivning, mens Københavns kommune oprettede et "Kontor for frem-

medsprogede elever” og kort efter en indvandrerrådgivning, knyttet til Socialforvaltningen.

I begyndelsen af 1970erne ansatte Undervisningsministeriet - efter model fra Københavns kommune - en konsulent for fremmedsprogede elever, mens konsulentfunktionen for undervisningen af voksne indvandrere kom til ministeriet væsentligt senere. I 1970erne blev der i øvrigt gradvis - og i takt med udviklingen i familiesammenføringen - lovgivet på forskellige områder til at regulere indvandrerfamiliernes vilkår, eksempelvis som følge af Bistandsloven i 1976.

I 1980erne var fokus især rettet mod familiesammenføringen. Den borgerlige mindretalsregering var af et flertal i Folketinget blevet tvunget til at gennemføre nye og lempeligere regler for familiesammenføringer og for asyl. Det skete i forbindelse med vedtagelsen af Udlændingeloven i 1983 - som foreslået af et mindretal i det forudgående betænkingsudvalg, anført af daværende formand for Dansk Flygtningehjælp, juraprofessor Hans Gammeltoft Hansen. Man oplevede i denne forbindelse en af de mest markante påvirkningsindsatser, som involverede store dele af det faglige og folkelige Danmark - langt ud over de direkte involverede humanitære organisationer og indvandrergrupperinger.

Denne sejr bliver imidlertid dyrekøbt, fordi skiftende borgerlige justitsministre konstant anfægter reglerne og ensidigt fokuserer på “den belastning”, de nyankomne betyder for det danske samfund - en stemning, som man kan genfinde i senere holdningsundersøgelser. Først med stramningerne i henholdsvis 1987 (asylregler) og 1992 og 1993 (familiesammenføringen) tager denne debat af.

Den socialdemokratisk ledede regering, som træder til i 1993, indfrir et gammelt løfte om at flytte udlændingesager fra Justitsministeriet til Indenrigsministeriet (formentlig også under påvirkning af Tamil-sagen), og den nye indenrigsminister, Birte Weiss lancerer med de bosniske flygtnings ankomst i 1993/94 en ny strategi som alternativ til den tidligere konfrontationsstrategi (fra: “de er en belastning” til: “vi kan klare opgaven”) - en strategi, som videreføres i de kommende år, efterhånden som Folketingets beslutning om bedre integration af udlændinge (B65 fra juni 1992) realiseres. Fokus flyttes samtidig væk fra Udlændingeloven (skønt også indenrigsministeren foretager en række stramninger) og over til integrationsspørgsmål: hvordan skal de etniske minoriteter egentlig have det, når de opholder sig i landet?

Til afløsning for Direktoratet for Udlændinge i Justitsministeriet oprettes i Indenrigsministeriet en særlig Udlændingestyrelse, som primært tager sig af spørgsmål vedrørende Udlændingeloven (indrejse, ophold

og udrejse), mens ministeriets nye Udlændingefdeling primært beskæftiger sig med integrationsspørgsmål. Undervisningsministeriets skole- og voksenundervisningskonsulenter på området styrkes, og der oprettes videnscentre for undervisning af tosprogede børn og for voksenundervisning, ligesom Boligministeriet støtter oprettelsen af et center for tværkulturelt boligarbejde. Arbejdsministeriet opprioriterer området, mens Socialministeriet overlader opgaven til de sociale formidlingscentre, der pålægges at prioritere etniske minoriteter blandt deres indsatser. Senest har både Erhvervs-, Finans- og Justitsministeriet været på banen med initiativer vedrørende etnisk ligestilling.

Flere og flere kommuner ansætter integrationsmedarbejdere og opretter integrationskontorer (som oftest i tilknytning til socialforvaltningerne).

En gennemgang af B65 findes i ”Lov til integration” (1999). En gennemgang af det offentliges indsats kan læses i Indenrigsministeriets betænkning om integration fra 1997, suppleret med senere redegørelser fra de enkelte ministerier. Et helt nyt regeringsudspil om integrationsindsatsen offentliggøres i februar 2000 som resultat af en omfattende debat om hele udlændingepolitikken.

## Medier

Ethvert interesseområde får sine egne medier. Og således er det også sket på minoritetsområdet. Et af argumenterne for at have sit eget medie er at have mulighed for at udbrede informationer og synspunkter, herunder at påvirke beslutningstagere samt den offentlige mening.

En liste over de væsentligste landsdækkende medier på området ser således ud:

- *Fremmedarbejderbladet* (1971-77)
- Danmarks Radios Indvandrerredaktion (1978-1999)
- MS’ *Dokumentation om Indvandrere* (1978-98)
- Dansk Flygtningehjælps *Flygtninge Bladet* og andre faste udgivelser (fra 1980)
- Tidsskriftet *Samspil* (fra 1981)
- INDSams *Indvandrerens/Etnica* (fra 1987)
- MS’ *Nyhedsbrev om Indvandrere og Flygtninge* (fra 1990)
- *Indenrigsministeriets Nyhedsbrev* (fra 1995)
- Kommunernes Landsforenings *Nyhedsbrev om integration* (fra 1999)

Dertil kommer forskellige lokale medier, fx Kanal Københavns ”Fru Jensens Nye Naboeer” (fra 1999) samt andre lokalradio- og tv-programmer, hvortil kommer en lang række mindre foreningsblade og fagblade.

Der findes ingen undersøgelser af indvandrermediernes indflydelse på meningsdannelsen, men man kan med nogenlunde sikkerhed sige, at de mest gennemslagskraftige organisationer også har de mest gennemslagskraftige medier. Dog må man nok konstatere, at Danmarks Radios Indvandrerredaktion, som har eksisteret helt tilbage siden 1978, har haft en meget begrænset lytterkreds, og - selvom redaktionen er en del af Danmarks Radios nyhedsredaktion - har medarbejderne sjældent haft mulighed for at komme til orde i de øvrige nyhedsprogrammer på DR. I mange år har redaktionen fået en stedmoderlig behandling (placeres bl.a. på kortbølgesenderen), og i 1999 valgte Danmarks Radio så endelig at nedlægge redaktionen.

Man kan i øvrigt konstatere, at de almene medier i ringe grad benytter specialmedierne som kilder eller referencer. Undtagelser er dog Indenrigsministeriets og (i en periode) MS' nyhedsbrev. Derimod refereres det statsfinansierede tidsskrift *Samspil* så godt som aldrig.

Nyhedsmedierne anvender i forskellig grad myndigheder og interesseorganisationer som kilder, og i den forbindelse kan man i 1990erne opleve en stigende medieopmærksomhed på MS' informationsmateriale, som - ved siden af Dansk Flygtningehjælps informationsmaterialer - er med til at sikre et bredt informationsgrundlag. Da Indenrigsministeriet fra midten af 1990erne optrapper sin informationsvirksomhed og bl.a. udgiver sit eget nyhedsbrev, øges ministeriets egen rolle, mens opmærksomheden på MS' og DFs information reduceres med omlægningen af deres opgaver i slutningen af 1990erne.

Hvor man i 1970erne og 1980erne efterlyste indvandrerstoffet i de almindelige medier, skete der en markant ændring i 1980erne og 1990erne. Tidligere undersøgelser har påvist en klar tendens hos pressen til at dramatisere indvandrerproblematikken og fokusere på ekstremterne. Specielt har der været rejst alvorlig kritik af *Ekstra Bladets* håndtering af området, uden at det tilsyneladende har haft større effekt.

Samtidig har stadig flere medier i de senere år gjort en stor indsats for at rette op på mediebilledet, det gælder bl.a. Danmarks Radios P1 og en række fagblade.

Vi har fundet det uden for denne undersøgelses ramme at gå nærmere ind på de almindelige mediers behandling af indvandrerstoffet, men kan dog konstatere, at området fortsat har relativt let ved at komme i mediernes søgelys, specielt med personhistorier og/eller når indvandrerrepræsentanter udtaler sig.

Vi vil derimod henlede opmærksomheden på internettet, hvor man også finder hjemmesider for mange af organisationerne på området (KLs nyhedsbrev findes fx på deres hjemmeside), ligesom en række en-

kelpersoner har lavet deres egne hjemmesider, fx i forbindelse med politisk arbejde. Virkningen af internettet (fx i form af antal besøg) foreligger der på nuværende tidspunkt ikke dokumentation for.

## **Det almindelige samfund**

Udenlandske statsborgere fik valget til amtsråds- og kommunalvalgene i 1981, hvor 61% afgav deres stemme. I 1985 faldt indvandrerne valgdeltagelse til 53%, hvor den har ligget nogenlunde stabilt siden. Til sammenligning har danskernes valgdeltagelse ligget omkring 70%.

Lise Togeby har undersøgt etniske minoriteters valgdeltagelse ved kommunalvalget i 1997 i henholdsvis Århus og København (1999b). Valgdeltagelsen var i Århus 71%, svarende til den almindelige valgdeltagelse i landet - i København var den 58%, lavere end den almindelige valgdeltagelse. De etniske grupper udviser store forskelle. I København stemte 61% af de pakistanske vælgere (svarende til den almindelige valgdeltagelse i København), mens 20% med tunesisk baggrund stemte. I Århus varierede valgdeltagelsen fra 73% blandt vælgere med pakistansk og tyrkisk baggrund til 43% blandt vietnamesere og irakere. Også andre grupper havde en relativ høj valgdeltagelse: Ghana, Algeriet, Brasilien og Irak i København - Somalia, Libanon og Vietnam i Århus.

En af forklaringerne på den højere valgdeltagelse i Århus er ifølge Lise Togeby, at grupperne bor tættere og derfor er nemmere at mobilisere. Det er vanskeligere at finde forklaringer på forskellene indbyrdes mellem de forskellige indvandrergrupper. Tilsyneladende er indvandrere og flygtninge fra Sydøst- og Østasien længst fra det danske demokrati og har dermed ringe valgdeltagelse.

Antallet af kommunalbestyrelsesmedlemmer med etnisk minoritetsbaggrund er steget støt gennem valgene. Fra 1981, hvor 4 ud af 9 kandidater med indvandrerbaggrund i alt blev valgt ind, til valget i 1997, hvor der alene i København blev valgt 7 medlemmer med indvandrerbaggrund ud af 55 borgerrepræsentanter, svarende til knap 13% mod en befolkningsandel på ca. 8% (med baggrund i de såkaldte 3. lande). I Århus kommer 5% af de valgberettigede fra 3. lande, mens de udgør 6% af byrådet. Set over landet som helhed er de etniske minoriteter dog klart underrepræsenteret. Det skyldes til dels, at det store antal byrådsmedlemmer er valgt i tyndbefolkede kommuner, hvor kun omkring 1% af de valgberettigede har ikke-dansk statsborgerskab. Rene indvandrerlister har to gange opnået repræsentation, nemlig i Ishøj ved valget i 1989, hvor den valgte var dansker, samt i København i 1997.

Når det gælder repræsentation i lokale sammenhænge, fx skole- eller institutionsbestyrelser, er der fortsat kun få medlemmer med indvan-

drerbaggrund. Men af svarene fra kommunerne fremgår det, at der også på dette område opleves en stigende repræsentation, selvom den ligger langt fra de etniske minoriteters befolkningsandel. Den samme tendens kan læses ud af svarene fra forskellige fagforbund, hvor man dog i stigende omfang oplever, at der formuleres særlige politiske indsatser. Bl.a. har LO og DA begge udformet indvandrerpolitiske målsætninger, ligesom en række fagforbund har opmærksomheden rettet mod den etniske ligestilling. Oprettelsen af lokale integrationsråd er omtalt andetsteds.

Derudover kan man af svarene fra kommunerne konstatere, at der ansættes stadig flere med indvandrerbaggrund i offentlige forvaltninger og på institutioner, primært som indvandrer-/flygtningekonsulenter, tosprogede medarbejdere eller tolke. Selvom der ikke findes statistisk materiale, kan man bl.a. ud af deltagerlister fra seminarer og konferencer se en tendens til, at der ansættes flere med indvandrerbaggrund, også i job som ikke nødvendigvis har med minoritetsspørgsmål at gøre. Det gælder specielt i kommuner, der fører en aktivt involverende indsats.

Den samme tendens ses i forbindelse med udformningen af etnisk personalepolitik, som vinder stadig mere frem. I praksis har det endnu ikke slået særlig meget igennem, men opmærksomheden er øget og kan få væsentlig betydning for gennemførelsen af etnisk ligestilling.

Man kan således konstatere, at der på lokalt plan er en stigende grad af samarbejde mellem de etniske minoriteter og de danske myndigheder, både når det gælder det demokratiske samarbejde og på medarbejderniveau (se i øvrigt bilag 9).

## **Økonomi**

Indvandrersiden klager ofte over manglende ressourcer og økonomi til at aflønne deres tillidsfolk, og at de derfor ikke i samme omfang som den danske side kan deltage aktivt.

Ser man på bevillingslisterne fra forskellige ministeriers puljer, bliver denne opfattelse bekræftet (jf. bilag 3 og 4). Eksempelvis har Indenrigsministeriet siden 1994 haft en særlig forsøgspulje til integrationsinitiativer. Det samlede beløb i perioden 1994-2000 har været på 45,3 mio. kr. Heraf har indvandrergrupper fået knap 700.000 kr. fordelt på 5 foreninger (6 bevillinger). Antallet af ansøgninger kendes ikke.

Blandt de danske organisationer er Mellempfolkeligt Samvirke absolut topscorer med 6,25 mio. kr., hvortil kommer 2,2 mio. kr. i 1999 fra puljen til indvandrerforeninger (se nedenfor). Dansk Flygtningehjælp har fået 4,2 mio. kr., hvortil skal bemærkes, at Dansk Flygtningehjælp også får anseelig støtte fra andre bevillinger. Center for Tværkulturelt



Boligarbejde er nummer tre med 3,4 mio. kr., og Dokumentations- og Rådgivningscenter om Racediskrimination er nummer fem med knap 2,2 mio. kr., men også her er der tillige bevilget 1,5 mio. kr. fra indvandrerbevillingen i 1999. Institut for Antropologi ved Københavns universitet har modtaget godt 2,2 mio. kr., mens Foreningen Naboerne har fået 1,8 mio. kr. og Arbejderbevægelsens Internationale Forum knap 1,3 mio. kr. Det Danske Center for Menneskerettigheder og Nævnet for Etnisk Ligestilling hører også blandt de største tilskudsmodtagere med ca. 900.000 kr. hver. Begge disse institutioner figurerer i forvejen på Finansloven med faste bevillinger i millionklassen.

En særlig bevilling i Indenrigsministeriet støtter drift af de etniske minoriteters foreninger. Denne pulje har i mange år været på 3-3,4 mio. kr., heraf har dog ca. 1,4 mio. kr. været afsat til bladet *Samspil*, en selvvejende institution med en bestyrelse sammensat af bl.a. Indenrigsministeriet, Arbejdsministeriet, Dansk Flygtningehjælp og Rådet for Etniske Minoriteter. Bevillingen er forhøjet med 4 mio. kr. årligt for årene 1999-2001. Af aktstykket til Folketingets Finansudvalg fremgår, at der af denne bevilling også kan ydes støtte til humanitære organisationer, der yder en særlig indsats vedrørende de etniske minoriteter.

I 1998 søgte 112 foreninger om driftstilskud. Heraf fik 54 støtte. INDSam fik 400.000 kr. som den eneste paraplyorganisation. 53 foreninger fik 996.000 kr. til deling eller ca. 18.800 kr. i gennemsnit. Det største enkeltbeløb var 52.000 kr. 23 foreninger har fået 10.000 kr. eller derunder. 600.000 kr. blev ikke anvendt, men overført til 1999.

Fordelingen for 1999 er endnu ikke helt afsluttet, men indtil nu er 7,3 mio. kr. bevilget (nov. 1999). 3,9 mio. kr. ud af forhøjelsen på 4 mio. kr. er på forhånd disponeret til danske organisationer. I 1999 blev der således bevilget 2,2 mio. kr. til MS, 1,5 mio. kr. til DRC og 200.000 kr. til Foreningen til Integration af Nydanskere. INDSam modtog i 1999 knap 1,2 mio. kr.

Indenrigsministeriets bevilling til kulturelle og oplysningsmæssige aktiviteter for og om indvandrere og flygtninge har eksisteret siden 1993 i Indenrigsministeriets regi. Den oprindelige bevilling i Kulturministeriet stammer tilbage fra 1984 og var dengang på 300.000 kr. om året. I 1996 blev der givet 198 tilsagn, hvoraf 78 blev givet til indvandrer- og flygtningeforeninger eller venskabsforeninger. Samlet fik de 1.422.000 kr. ud af et samlet tilsagn på 5.913.000 kr. Indvandrer- og venskabsforeningerne udgjorde således 39% af samtlige tilsagn, men modtog kun 24% af bevillingen.

I 1997 var det samlede tilsagnsbeløb på 7.078.000 kr. til i alt 218 aktiviteter. Heraf blev der ydet 1.708.000 kr. til 93 indvandrer- og ven-











































































































































